Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7382**

17. Wahlperiode 19. 10. 2011

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/7266 –

Position der Integrationsbeauftragten des Bundes zu integrationspolitischen Gesetzesvorhaben

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Staatsministerin Prof. Dr. Maria Böhmer, hat sich in dieser Wahlperiode an der parlamentarischen Beratung integrationspolitischer Gesetzentwürfe zumindest für die Öffentlichkeit nicht erkennbar beteiligt. Dabei ist es gemäß § 93 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) die vorrangige Aufgabe der Integrationsbeauftragten, die Integration der in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten „zu fördern und insbesondere die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik (…) zu unterstützen“ und in diesem Zusammenhang den Belangen der im Bundesgebiet lebenden Einwanderinnen und Einwanderer zu einer „angemessenen Berücksichtigung zu verhelfen“.

Ziel dieser Kleinen Anfrage ist es daher, die Position der Integrationsbeauftragten zu wichtigen Fragen der integrationspolitischen Gesetzgebung der Regierungskoalition, wie z. B. dem jüngst beschlossenen sog. Richtlinienumsetzungsgesetz (Bundestagsdrucksache 17/6053), dem Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften (Bundestagsdrucksache 17/4401) sowie dem anhängigen Gesetzentwurf zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Bundestagsdrucksache 17/6260) in Erfahrung zu bringen.

1. Menschenrechte für Menschen ohne Aufenthaltsstatus

a) Gesundheit

In ihrem Achten Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (Bundestagsdrucksache 17/2400) bekennt sich die Integrationsbeauftragte zu Folgendem:

„Das Recht auf Gesundheit gehört zu den grundlegenden Rechten, die für alle in Deutschland lebenden Menschen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus gelten“ (S. 243). Durch die neue Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz sei nun klargestellt worden, dass die „verlängerte Schweigepflicht“ nach § 203 des Strafgesetzbuchs auch bei der Abrechnung von Krankenhausleistungen

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vom 17. Oktober 2011 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

öffentlicher Stellen gelte und daher nunmehr „auch Sozialämter keine Daten über die Patienten an die Ausländerbehörde übermitteln“ dürften. „Eine kontinuierliche ärztliche Versorgung (Vorsorgeuntersuchungen, Impfungen etc.) ist damit für Menschen ohne Papiere jedoch nicht sichergestellt. Das ist insbesondere für Kinder kein haltbarer Zustand“. Die Integrationsbeauftragte wolle daher „vor allem für Kinder und Jugendliche die Gesundheitsversorgung zu verbessern und ihnen auch Vorsorgeuntersuchungen sowie Impfungen zu ermöglichen“. Hierfür wolle sie prüfen „ob ggf. eine weitere Einschränkung der gesetzlichen Übermittlungspflichten erforderlich wäre.“ (S. 244).

Tatsächlich löst die neue Verwaltungsvorschrift nur den Ausnahmefall einer Notfallbehandlung. Im Regelfall sind Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität nach dem einschlägigen Asylbewerberleistungsgesetz verpflichtet, vor einer medizinischen Behandlung beim Sozialamt einen Behandlungsschein zu beantragen. In diesem Fall gibt es keinen verlängerten Geheimnisschutz, mit der Folge, dass das Sozialamt weiterhin zu einer Mitteilung an die Ausländerbehörde verpflichtet ist.

Das im Juli 2011 beschlossene Richtlinienumsetzungsgesetz umfasst weder eine allgemeine Einschränkung der Übermittlungspflichten von Sozialämtern noch eine besondere Regelung für Vorsorgeuntersuchungen bzw. Impfungen für statuslose Kinder.

b) Lohnklagen

Im Hinblick auf so genannte Lohnklagen erklärt die Integrationsbeauftragte: „Dieser Lohnanspruch kann unabhängig vom Aufenthaltsstatus gerichtlich eingeklagt werden.“ (S. 245). Weiter heißt es in ihrem Achten Lagebericht: „Unstreitig ist allerdings, dass Gerichte öffentliche Stellen i. S. § 87 AufenthG und damit grundsätzlich übermittlungspflichtig sind. Dies dürfte Ausländerinnen und Ausländern ohne Papiere davon abhalten, offene Lohnansprüche vor Gericht einzuklagen. Aus Sicht der Beauftragten sollte bei Umsetzung der „Sanktionsrichtlinie“[972] geprüft werden, ob und inwieweit diese Übermittlungspflichten eingeschränkt werden sollten.“

Tatsächlich sieht das Richtlinienumsetzungsgesetz vom Juli 2011 keine Einschränkung der Übermittlungspflichten von Arbeitsgerichten vor.

c) Bildung

Die Integrationsbeauftragte empfiehlt in ihrem Achten Lagebericht zum einen, in § 87 AufenthG die Übermittlungspflichten von Schulen, Kindertagesstätten und Jugendämtern zu streichen (S. 245). Da der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz nach § 24 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) i. V. m. § 6 Absatz 2 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) zumindest eine Duldung voraussetzt, plädiert die Integrationsbeauftragte zum anderen dafür, dass für den Rechtsanspruch künftig der gewöhnliche Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland ausreichen sollte, ohne dass es auf den ausländerrechtlichen Status ankomme.

In einem Interview mit der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 16. Juli 2011 erklärte Dr. Maria Böhmer: „Auch Kinder Illegaler haben ein Recht auf Bildung. Nach der von Deutschland unterzeichneten UN-Kinderrechtskonvention muss Bildung vorbehaltlos gewährt werden.“

Tatsächlich sind im Richtlinienumsetzungsgesetz die Übermittlungspflichten von Schulen und Kindertagesstätten gestrichen worden. Jedoch wurde die von der Integrationsbeauftragten empfohlene Änderung im SGB VIII nicht vorgenommen – ebenso wenig wie die zur Ermöglichung eines Schul- bzw. Kindergartenbesuches von statuslosen Kindern folgerichtige Einschränkung der Übermittlungspflicht im Unfallversicherungsgesetz (§ 211 Nummer 7 SGB VII).

2. Zwangsverheiratungen

Die Integrationsbeauftragte erklärte in ihrem Achten Lagebericht, dass sie sich für ein „Rückkehrrecht von heiratsverschleppten Personen“ einsetzt (a. a. O., S. 199).

Tatsächlich aber will die schwarz-gelbe Koalition einer heiratsverschleppten Frau, die aus ihrer Zwangsehe geflohen ist, gemäß § 37 AufenthG nur dann eine Rückkehr nach Deutschland erlauben, wenn „gewährleistet erscheint, dass [sie] sich aufgrund [ihrer] bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann.“ In der Gesetzesbegründung wird hierzu ausdrücklich klargestellt, dass damit die Personen ausgeschlossen werden sollen, bei denen ein erhöhtes Risiko besteht, dass sie in Deutschland dauerhaft von Sozialhilfeleistungen abhängig wären. Diejenigen Frauen, die bei dieser Sozialprognose durchfallen, bleiben also ihrem Schicksal selbst überlassen – ungeachtet dessen, dass sie vor ihrer Heiratsverschleppung jahrelang rechtmäßig in Deutschland gelebt und die Schule besucht haben.

3. Ausländische Studierende

Die Integrationsbeauftragte regte in ihrem Achten Lagebericht

- angesichts der „erfolgreich in den Arbeitsmarkt eingegliederten steigenden Zahl ausländischer Studienabsolventen/innen eine weitere Optimierung der Rahmenbedingungen für den qualifikationsgerechten Arbeitsmarktzugang an.“ (S. 82),
- eine Flexibilisierung des Berufserlaubnisrechts für ausländische Studierende (S. 184) an sowie
- neue „aufenthalts- und staatsangehörigkeitsrechtliche Perspektiven“ für ausländische Studierende im Falle eines erfolgreichen Abschlusses in Deutschland an.

Umgesetzt wurde bislang noch kein einziger dieser Vorschläge.

4. Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige

Die Integrationsbeauftragte lehnte ein kommunales Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer mit folgender Begründung ab: „Ich bin für keine halbe Sachen. Wenn wählen, dann richtig. Und das geht nur über eine Einbürgerung“ (vgl. Hamburger Abendblatt vom 25. Oktober 2010).

Wie die Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum kommunalen Wahlrecht am 22. September 2008 zeigte, geht die Position, das kommunale Wahlrecht und die Frage der Einbürgerung als Gegensatz darzustellen, an den Erfahrungen derjenigen Staaten vorbei, die ein solches kommunales Ausländerwahlrecht schon eingeführt haben. Die Einbürgerungsquote erhöhte sich in diesen Ländern nicht nur, sondern es kam auch zu einer signifikanten Steigerung kommunaler Mandatsträger mit Migrationshintergrund – einem Anliegen, das Dr. Maria Böhmer sonst immer gerne im Munde führt (vgl. FAZ vom 1. April 2011).

Unberücksichtigt lässt die Integrationsbeauftragte darüber hinaus den demokratischen Grundsatz der Kongruenz zwischen Wohnbevölkerung und Wahlbevölkerung. Aufgrund der restriktiven Einbürgerungspolitik erhält nur ein kleiner Teil der in Deutschland lebenden Einwanderinnen und Einwanderer die deutsche Staatsangehörigkeit.

5. Ehegattennachzug

Beim Ehegattennachzug zeigt sich die Integrationsbeauftragte weiterhin davon überzeugt, dass die Pflicht, Deutschkenntnisse vor der Einreise nachzuweisen, sinnvoll und europarechtskonform sei (vgl. Bundestagsdrucksache 17/5732, S. 5 und 8).

Im Gegensatz dazu, stellten die Sachverständigen in der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Spracherfordernis beim Ehegattennachzug am 6. Juni 2011 einhellig fest, dass es keinerlei Erkenntnisse darüber gäbe, dass das Spracherfordernis dem Zweck der Regelung entsprechend Zwangsehen verhindere. Zudem kam inzwischen die Europäische Kommission in einer Stellungnahme zu der Auffassung, es widerspräche der

Familienzusammenführungsrichtlinie, dass einem Familienangehörigen allein deswegen der Nachzug verwehrt werden darf, weil er nicht über ausreichend Sprachkenntnisse verfügt (vgl. Stellungnahme an den Europäischen Gerichtshof, Rs. C-155/11).

6. Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Die Integrationsbeauftragte begrüßte die Ankündigung von der Bundesministerin für Bildung und Forschung, Dr. Annette Schavan, eine zentrale Auskunftsstelle für Migranten einzurichten, die Interesse an einem Anerkennungsverfahren haben (vgl. Pressemitteilung der Integrationsbeauftragten vom 23. März 2011). Des Weiteren erklärte sie in ihrem Achten Lagebericht, „eine individuelle Kenntnisstandprüfung, die sich auf den (gesamten) Inhalt der für Bildungsinländer vorgesehenen staatlichen Abschlussprüfungen des Aufnahmelandes erstreckt, ist für Zugewanderte seine sehr hohe Zugangshürde.“ Daher soll intensiv erörtert werden, „ob das bisher allein für Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates vorgesehene Verfahren, das nach einer Defizitanalyse die ggf. notwendige individuelle Prüfung des Kenntnisstandes auf diejenigen Bereiche beschränkt, in denen die mitgebrachten Qualifikationen hinter denen im Aufnahmestaat geforderten zurückbleiben, regelmäßig auf Drittstaatsangehörige erstreckt werden soll.“

Immer wieder fordert die Integrationsbeauftragte darüber hinaus, dass mehr Eingewanderte im öffentlichen Dienst beschäftigt werden. In Deutschland habe jeder Fünfte einen Migrationshintergrund, das müsse sich auch bei Lehrern, der Polizei und in der Verwaltung angemessen widerspiegeln, so die Integrationsbeauftragte (vgl. u. a. SPIEGEL ONLINE vom 14. Januar 2010).

Tatsächlich ist im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen weder ein Anspruch auf Beratung und Begleitung für Ratsuchende und Antragstellende verankert noch sind die großzügigen Anerkennungsregelungen des Artikels 1 (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz) für den reglementierten Bereich bindend. Schließlich enthält der Gesetzentwurf keine Änderungen im Beamtenrecht, so dass Drittstaatsangehörige weiterhin vom Beamtenverhältnis ausgeschlossen sind.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die gesetzlichen Aufgaben und Amtsbefugnisse des Amtes der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sind in den §§ 93 und 94 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) festgelegt und im Übrigen u. a. durch die im Grundgesetz verankerte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bestimmt. Integrationspolitik ist eine Querschnittsaufgabe. Die Beauftragte ist an Vorhaben der Bundesregierung oder einzelner Bundesministerien möglichst frühzeitig zu beteiligen, sie kann der Bundesregierung Vorschläge machen und Stellungnahmen zuleiten. Sie ist bei der Erfüllung ihrer Aufgaben von den Bundesministerien zu unterstützen (§ 94 Absatz 1 AufenthG) und legt dem Deutschen Bundestag mindestens alle zwei Jahre einen Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer vor (§ 94 Absatz 2 AufenthG). Mit dem Bericht werden seit jeher ausgewählte Probleme verdeutlicht und beleuchtet sowie Vorschläge dargelegt, die zu deren Lösung beitragen können. Soweit Gesetzesvorhaben von den Bundesministerien vorgelegt werden, sind die im Lagebericht getroffenen Aussagen eine wichtige Grundlage für die Mitwirkung der Beauftragten im Ressortkreis und im Bundeskabinett.

Die Bundesregierung begrüßt vor diesem Hintergrund, dass die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sich erneut intensiv mit dem 8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (im Folgenden 8. Lagebericht) aus dem Jahr 2010 (vgl. Bundestagsdrucksache 17/2400 vom 7. Juli 2010; Seitenangaben richten sich nach der Bundestagsdrucksache) aus-

einandergesetzt hat. Dies liegt – wie der nach Vorlage des Lageberichts regelmäßig stattfindende fachliche Austausch in den Ausschüssen des Deutschen Bundestags über die wesentlichen Aussagen des Lageberichts – auch im Interesse der Beauftragten. Darüber hinaus lassen sowohl die Vorbemerkung der Fragesteller als auch viele der Fragen erkennen, dass jedenfalls hinsichtlich der mit dem 8. Lagebericht vorgenommenen Analyse bestehender Probleme und möglicher Wege zu deren Lösung keine tiefgehenden Meinungsunterschiede feststellbar sind. Die die Kleine Anfrage prägende Einschätzung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Bundesregierung und ihre Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration seien der Lösung der im 8. Lagebericht benannten Probleme nicht näher gekommen, wird gleichwohl nicht geteilt und ist angesichts der von der Bundesregierung in dieser und der letzten Legislaturperiode getroffenen Entscheidungen auch nicht haltbar.

Menschenrechte für Menschen ohne Aufenthaltsstatus

1. Trifft es aus Sicht der Integrationsbeauftragen zu, dass die Sozialämter nach der neuen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz nur im Ausnahmefall einer Notfallbehandlung von ihrer Übermittlungspflicht gemäß § 87 AufenthG ausgenommen sind?

   Wenn ja, hält die Integrationsbeauftrage diese Rechtslage für verbesserungsbedürftig, und wenn nein, warum nicht?

Nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AufenthG) (Erläuterungen zu §§ 87 und 88 AufenthG mit Bezug auf § 203 des Strafgesetzbuchs – StGB) werden die Übermittlungspflichten des Sozialamtes durch eine Übermittlungssperre („verlängerter Geheimnisschutz“ des Arztgeheimnisses) eingeschränkt, wenn die betroffene Person ärztliche Behandlung unmittelbar in Anspruch nimmt, ohne zuvor z. B. beim Sozialamt eine Kostenübernahmeerklärung für eine künftige Behandlung beantragt zu haben. Im Ergebnis sind die Übermittlungspflichten deshalb nur im Falle eines medizinischen Notfalls eingeschränkt, da in der Praxis häufig Krankenhäuser Patienten nicht ohne Kostenübernahmeerklärung behandeln. Die Integrationsbeauftragte würde weitere – noch im Ressortkreis zu erörternde – Einschränkungen der Übermittlungspflicht für öffentliche Stellen begrüßen.

2. Trifft es aus Sicht der Integrationsbeauftragen zu, dass die Sozialämter verpflichtet sind, den Ausländerbehörden die Identität einer statuslosen Person zu melden, wenn diese vor einer ärztlichen Behandlung beim Sozialamt den notwendigen Behandlungsschein beantragt?

   Wenn ja, wie beabsichtigt die Bundesregierung, diese Regelungslücke zu schließen?

   Wenn die Bundesregierung diese Regelungslücke nicht schließen möchte, warum nicht?

Nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz werden die Übermittlungspflichten des Sozialamtes im Ergebnis nur dann im Falle eines medizinischen Notfalls durch eine Übermittlungssperre eingeschränkt, wenn die betroffene Person ärztliche Behandlung unmittelbar in Anspruch nimmt. Deshalb könnten Sozialämter bei der Beantragung des notwendigen Behandlungsscheins der statuslosen Person verpflichtet sein, die Daten an die Ausländerbehörden weiterzuleiten. Von der Übermittlungssperre gemäß § 203 Absatz 1 StGB sind zwar grundsätzlich auch die mit der Kostenabrechnung befassten Angestellten erfasst. Anders als § 88 Absatz 2 AufenthG enthalten

jedoch einschlägige Vorschriften des Sozialgesetzbuchs und des Asylbewerberleistungsgesetzes keinen Verweis auf § 203 StGB. Dies entspricht der gegenwärtigen Rechtslage. Zu weitergehenden Rechtsänderungen hat sich der Gesetzgeber bisher nicht entschlossen.

3. Trifft es zu, dass das o. g. Richtlinienumsetzungsgesetz die Übermittlungspflichten der Sozialämter bei Leistungen im Krankheitsfall nicht einschränkt?

   Wenn ja, hält die Integrationsbeauftragte die derzeitige Rechtslage für verbesserungsbedürftig, damit Personen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität im Krankheitsfall versorgt werden und insbesondere statuslose Kinder Vorsorgeuntersuchungen sowie Impfungen erhalten, und wenn nein, warum nicht?

Das so genannte 2. Richtlinienumsetzungsgesetz schränkt die Übermittlungspflichten der Sozialämter bei Leistungen im Krankheitsfall nicht ein. Zu weitergehenden Rechtsänderungen, etwa bei Vorschriften des Sozialgesetzbuchs und des Asylbewerberleistungsgesetzes, hat sich der Gesetzgeber bisher nicht entschlossen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Trifft es zu, dass das o. g. Richtlinienumsetzungsgesetz die Übermittlungspflicht der Arbeitsgerichte nach § 87 AufenthG bei sog. Lohnklagen nicht einschränkt?

   Wenn ja, hält die Integrationsbeauftrage die derzeitige Rechtslage für verbesserungsbedürftig, und wenn nein, warum nicht?

Das so genannte 2. Richtlinienumsetzungsgesetz schränkt die Übermittlungspflichten der Arbeitsgerichte nach § 87 AufenthG bei „Lohnklagen“ nicht ein. Zu weitergehenden Rechtsänderungen hat sich der Gesetzgeber bisher nicht entschlossen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

5. Trifft es zu, dass durch das o. g. Richtlinienumsetzungsgesetz der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz nach § 24 SGB VIII i. V. m. § 6 Absatz 2 SGB VIII nicht auf statuslose Kinder erweitert wurde?

   Wenn ja, hält die Integrationsbeauftragte die derzeitige Rechtslage und insbesondere die Regelung des § 6 Absatz 2 SGB VIII für verbesserungsbedürftig, und wenn nein, warum nicht?

Mit dem so genannten 2. Richtlinienumsetzungsgesetz wurden – wie von unterschiedlichen Seiten gefordert – in § 87 Absatz 1 AufenthG „Schulen, Erziehungs- und Bildungseinrichtungen“ von den Übermittlungspflichten ausgenommen. Der Gesetzgeber ist damit – wie von der Integrationsbeauftragten schon in ihrem 8. Lagebericht auf Seite 245 und seither immer wieder gefordert – über den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP hinausgegangen, der nur die Schulen ausnehmen wollte. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz nach § 24 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) i. V. m. § 6 Absatz 2 SGB VIII wurde nicht auf statuslose Kinder erweitert, da sich der Gesetzgeber zu dieser weitergehenden Änderung bisher nicht entschlossen hat.

6. Hält es die Integrationsbeauftragte zur Ermöglichung eines Schul- bzw. Kindergartenbesuches von statuslosen Kindern für sachgerecht, auch die Übermittlungspflicht im Unfallversicherungsgesetz (§ 211 Nummer 7 SGB VII) zu streichen?

   Wenn nein, warum nicht?

   Wenn ja, hatte die Integrationsbeauftragte diesen Vorschlag auch im Zuge der Erstellung des Entwurfs zum o. g. Richtlinienumsetzungsgesetz eingebracht, und wenn nein, warum nicht?

Die Integrationsbeauftragte hält es durchaus für diskussionswürdig, den Schul- bzw. Kindergartenbesuch von statuslosen Kindern auch dadurch zu befördern, dass die Übermittlungspflicht im Unfallversicherungsgesetz (§ 211 Nummer 7 SGB VII) insoweit gestrichen wird. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Zu einer Rechtsänderung in diesem Sinne hat sich der Gesetzgeber bisher jedoch nicht entschlossen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Krankenversorgung jedenfalls dann gewährleistet ist, wenn die betroffene Person ärztliche Behandlung unmittelbar in Anspruch nimmt.

Zwangsverheiratungen

7. Hält die Integrationsbeauftragte es für gerechtfertigt, dass das Rückkehrrecht für Opfer von Zwangsheirat von einer „positiven Integrationsprognose“ abhängig gemacht wird, also diejenigen Opfer im Stich gelassen werden, von denen die Ausländerbehörde meint, sie könnten in Deutschland dauerhaft Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen?

Das beschlossene eigenständige Rückkehrrecht verbessert die Situation der Opfer von Heiratsverschleppungen erheblich und ist integrations- aber auch frauenpolitisch ein bedeutender Fortschritt, für den sich die Integrationsbeauftragte stark eingesetzt hat. Im Vergleich zur alten Rechtslage besteht nunmehr die Möglichkeit eines Wiederkehrrechts unabhängig davon, ob der Lebensunterhalt gesichert ist. Auf eine positive Integrationsprognose kommt es etwa bei Opfern von Zwangsverheiratungen nicht an, die sich mindestens acht Jahre rechtmäßig in Deutschland aufhielten und sechs Jahre die Schule besuchten. Nur in den Fällen, die die genannten gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllen, kommt es auf die „positive Integrationsprognose“ an. Die Integrationsbeauftragte wird die Praxis insoweit aufmerksam beobachten.

Ausländische Studierende

8. Welche konkreten Änderungen

   a) zur „weiteren Optimierung der Rahmenbedingungen für den qualifikationsgerechten Arbeitsmarktzugang“,

   b) zur Flexibilisierung des Berufserlaubnisrechts bzw.

   c) zur Erweiterung der „aufenthalts- und staatsangehörigkeitsrechtlichen Perspektiven“

   schlägt die Beauftragte für ausländische Studierende im Falle eines erfolgreichen Abschlusses in Deutschland vor (bitte ausführen)?

Die Unterpunkte der Frage werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die angesprochene Problematik (vgl. S. 82 des 8. Lageberichts) hat u. a. Eingang in das im Ressortkreis unter Einbeziehung der Beauftragten abgestimmte Papier „Fachkräftesicherung – Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung“

vom Juni 2011 gefunden (dort S. 32 ff., abrufbar unter www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/fachkraeftesicherung-ziele-massnahmen.pdf?_blob=publicationFile). Einige „konkrete Änderungen“, die die Integrationsbeauftragte vorgeschlagen hat, sind auf S. 247 f. des 8. Lageberichts aufgeführt. Denkbar sind Verbesserungen, die aus aufenthalts- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Perspektive hinsichtlich Absolventen deutscher Hochschulen vertreten werden können, wie z. B. die Verkürzung der erforderlichen Dauer des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis. Für die Verkürzung des für die Einbürgerung notwendigen „rechtmäßig gewöhnlichen Aufenthalts im Inland“ auf sechs Jahre besteht bereits mit der Regelung des § 10 Absatz 3 Satz 2 des Staatsangehörigkeitsgesetzes behördlicher Spielraum. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass Aufenthaltszeiten zu Studienzwecken vollständig und ohne weitere Bedingungen als gewöhnlicher Aufenthalt berücksichtigt werden, wie dies in den meisten Bundesländern erfolgt (vgl. hierzu auch S. 219 des 8. Lageberichts).

Darüber hinaus sind ein Verzicht auf das beschäftigungsrechtliche Zustimmungserfordernis der Bundesagentur für Arbeit beim Übergang von der Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Absatz 4 AufenthG zu der Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG sowie eine gänzliche Abschaffung der Erwerbsbeschränkungen im sogenannten Suchjahr nach dem Abschluss des Studiums in Deutschland diskussionswürdig.

Der mit der Veröffentlichung der Presseinformation 033 vom 22. Juni 2011 der Bundesagentur für Arbeit bekannt gemachte Beschluss der Bundesregierung, „ab sofort ausländische Ärzte und Ingenieure der Fachrichtung Maschinen- und Fahrzeugbau sowie der Elektrotechnik, die aus Drittstaaten kommen, ohne die sogenannte Vorrangprüfung zum deutschen Arbeitsmarkt“ zuzulassen und nur noch die Arbeitsbedingungen zu prüfen, ist ein konkreter bereits umgesetzter Änderungsvorschlag, der allerdings – wie ebenfalls auf S. 247 des 8. Lageberichts dargelegt – „auf einen erhöhten Außenzugang (…) von Ausländerinnen und Ausländern mit einer abgeschlossenen qualifizierten Ausbildung“ zielt.

9. Beabsichtigt die Bundesregierung, diese Vorschläge der Integrationsbeauftragen umzusetzen?

   Wenn ja, wann?

   Wenn nein, warum nicht?

Die in der Antwort zu Frage 8 dargestellten Vorschläge der Integrationsbeauftragten werden – wie die Vorschläge der Bundesressorts – im Rahmen der laufenden Ressortverfahren geprüft. Das Ressortverfahren zur Umsetzung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 ist jedoch noch nicht abgeschlossen (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD – Bundestagsdrucksache 17/6676 vom 27. Juli 2011). Dem Abschluss dieses Ressortverfahrens will die Bundesregierung derzeit nicht vorgreifen.

Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige

10. In welchen Mitgliedstaaten hat sich nach Kenntnis der Integrationsbeauftragten nach der Einführung eines Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige die Einbürgerungsquote bzw. die Zahl kommunaler Mandatsträgerinnen und -träger mit einem Migrationshintergrund in welcher Weise verbessert (bitte ausführen)?

Über die Einführung kommunaler Wahlrechte für Drittstaatsangehörige in anderen Mitgliedstaaten, deren Vergleichbarkeit mit dem deutschen Kommunal-

wahlrecht und mögliche Korrelationen mit Einbürgerungsquoten liegen keine Erkenntnisse vor.

11. Wie hoch liegt nach Kenntnis der Integrationsbeauftragten die Einbürgerungsquote in Deutschland in den Jahren 2005 bis 2010?

Auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes ergeben sich für die Jahre 2005 bis 2010 folgende Einbürgerungsquoten:

2005: 1,61 Prozent

2006: 1,72 Prozent

2007: 1,56 Prozent

2008: 1,31 Prozent

2009: 1,35 Prozent

2010: 1,41 Prozent.

Demnach ist die Einbürgerungsquote in Deutschland seit 2009 wieder auf 1,41 Prozent (+ ca. 7,6 Prozent) angestiegen, nachdem sie im Zeitraum 2005 bis 2008 von 1,61 auf 1,31 um ca. 18,6 Prozent abgefallen war.

12. Wie hoch liegt nach Kenntnis der Integrationsbeauftragten in deutschen Kommunalparlamenten der Anteil von Ratsmitgliedern mit einem Migrationshintergrund (vgl. hierzu auch die Ergebnisse der vom Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften betreuten Studie „Einwanderinnen und Einwanderer in den Räten deutscher Großstädte“ (http://www.boell.de/downloads/20110629_Kurzfassung_Ratsmitglieder_mit_MH.pdf)?

Über die in der Studie dargelegten Informationen hinaus liegen der Integrationsbeauftragten keine Erkenntnisse vor.

13. Kann vor diesem Hintergrund nach Ansicht der Integrationsbeauftragten von einer angemessenen Repräsentanz von Menschen mit Einwanderungsgeschichte in deutschen Kommunalparlamenten gesprochen werden – nicht zuletzt in Großstädten, in denen der Anteil von Einwohnerinnen und Einwohnern mit einem Migrationshintergrund zum Teil bei über 25 Prozent liegt?

Nein.

14. Kann es nach Ansicht der Integrationsbeauftragten sein, dass das fehlende Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige zumindest mit ursächlich für diese signifikante Unterrepräsentanz von Menschen mit Einwanderungsgeschichte in deutschen Kommunalparlamenten ist, und wenn nein, warum nicht?

Die Integrationsbeauftragte geht davon aus, dass ein Bündel von Gründen für die bestehende Unterrepräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund in deutschen Kommunalparlamenten ursächlich ist. Auch ein bestehendes Wahlrecht führt – wie sinkende Wahlbeteiligungen belegen – nicht zwangsläufig zu einer Verbesserung der Partizipation. So ist bekannt, dass insbesondere die Wahlbeteiligung von Unionsbürgern bei Kommunalwahlen vergleichsweise gering ist.

15. Ist es nach Ansicht der Integrationsbeauftragten vor diesem Hintergrund sachgerecht, die Forderung nach der Einführung eines Kommunalwahlrechts für Drittstaatsangehörige mit dem Argument abzulehnen, auch die- oder derjenige, der (vorerst) nur auf der kommunalen Ebene wählen wolle, solle sich vorher einbürgern lassen, und wenn ja, warum?

Die Integrationsbeauftragte geht – vor dem Hintergrund zahlreicher Anfragen – davon aus, dass das Interesse am Wahlrecht sich vorrangig auf die Wahlen zum Bundestag und zu den Landtagen sowie auf die Teilnahme an Volksabstimmungen richtet. Im Übrigen hält die Integrationsbeauftragte daran fest, dass die staatsbürgerlichen Rechte auch zukünftig nur mit der Einbürgerung verliehen werden sollen.

Ehegattennachzug

16. a) Bestätigt die Integrationsbeauftragte die Beurteilung sämtlicher Sachverständigen der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 6. Juni 2011, dass keinerlei Kenntnisse darüber vorliegen, ob das Spracherfordernis gemäß § 30 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG geeignet ist, Zwangsehen zu verhindern?

    Wenn nein, welche Erkenntnisse liegen ihr vor?

Die Begründung der Sprachnachweisregelung war bereits Gegenstand zahlreicher Kleiner Anfragen (zuletzt die Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen der Fraktion DIE LINKE., Bundestagsdrucksachen 17/5732 und 17/7012), an deren Beantwortung auch die Integrationsbeauftragte beteiligt war. In den Antworten wurde wiederholt darauf verwiesen, dass der Gesetzgeber in der Regelung zum Sprachnachweis ein geeignetes Mittel sieht, die Integration zuzugswilliger Ehegatten zu fördern und Zwangsheiraten zu verhindern (vgl. nur die Vorbemerkung der Bundesregierung zu Bundestagsdrucksache 17/2816 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE.). Weiter wurde darauf verwiesen, dass die Regelung mittelbar zur Bekämpfung von Zwangsverheiratungen beiträgt, weil Sprachkenntnisse unter Umständen die Ausnutzung einer Nötigungslage in Deutschland erschweren können. Ein Kausalnachweis dahingehend, in wie vielen Fällen eine Zwangsehe in Deutschland verhindert wurde, sei allerdings nicht möglich.

Zwischenzeitlich haben das Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 25. März 2011; 2 BvR 1413/10) und das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urteil vom 30. März 2010, Az. 1 C 8.09) ausdrücklich festgestellt, dass der Gesetzgeber bei der Sprachnachweisregelung mit dem Ziel der Integrationsförderung und dem Ziel, Zwangsverheiratungen zu verhindern, legitime Ziele verfolgt.

Im Übrigen werden die Aussagen der Sachverständigen in der Frage nicht korrekt wiedergegeben, da sich mehrere Sachverständige nicht explizit zu dieser Frage geäußert haben und ihren Schwerpunkt auf die durch die Regelung ebenso bezweckte Förderung der Integration gelegt haben.

b) Ist die Integrationsbeauftragte der Meinung, dass eine nur gemutmaßte Zweckerfüllung des Spracherfordernisses die zahlreichen und erheblichen Eingriffe in das Grund- und Menschenrecht auf Familienzusammenleben und freie Partnerwahl rechtfertigt (bitte begründen)?

Die Sprachnachweisregelung zielt – wie oben dargestellt – auf eine schnellere Integration und die Verhinderung von Zwangsheiraten. Auf die zahlreichen Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen zur Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen wird verwiesen, an deren Erstellung auch die Integrationsbeauftragte beteiligt war (vgl. die Nachweise in der Antwort zu Frage 16a).

Auch das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht gehen von der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen aus.

17. Ist die Integrationsbeauftragte der Ansicht, dass die mit dem Spracherfordernis bezweckte „Förderung der Integration“ die zahlreichen und erheblichen Eingriffe in das Grund- und Menschenrecht auf Familienzusammenleben und freie Partnerwahl rechtfertigt und zwar insbesondere

    - angesichts dessen, dass die nachziehenden Ehegatten nach ihrer Einreise in der Regel mit dem Kursmodul 1 bei den Integrationskursen einsteigen, so dass der Nutzen der Kurse im Ausland bezweifelt werden muss und
    - angesichts dessen, dass heute gemäß § 8 Absatz 3 AufenthG nicht mehr nur bei den Sprachkursen im Herkunftsland, sondern auch bei den Integrationskursen in Deutschland ein erfolgreicher Kursabschluss vorausgesetzt wird?

Um ein möglichst erfolgreiches Abschneiden in der Abschlussprüfung des Integrationskurses zu sichern (vgl. § 8 Absatz 3 AufenthG), kann es erforderlich sein, Teilnehmerinnen und Teilnehmer trotz einfacher Sprachkenntnisse in das erste Modul des Integrationskurses einzustufen. Die Verfassungsmäßigkeit der Regelung bleibt hiervon unberührt. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung vom 6. September 2011 zu Frage 7d der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 17/6924, S. 7) verwiesen.

18. Teilt die Integrationsbeauftragte die Ansicht, dass das Spracherfordernis nicht mit dem Gleichheitsgebot vereinbar ist, weil es nur für bestimmte Personengruppen gilt und für andere Personengruppen, wie die Ehegatten von Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten sowie die Ehegatten von Staatsangehörigen aus Ländern, mit denen Deutschland enge wirtschaftliche Beziehungen pflegt, nicht gilt?

    Wenn nein, welcher sachliche Grund vermag nach Ansicht der Integrationsbeauftragten die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen?

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Regelung mit Artikel 3 des Grundgesetzes für vereinbar erklärt und auf den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers verwiesen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat keinen Verstoß gegen Artikel 3 des Grundgesetzes gesehen.

Die Integrationsbeauftragte teilt diese Auffassung.

19. a) Welche Rückschlüsse zieht die Integrationsbeauftragte für das deutsche Spracherfordernis aus der Stellungnahme der Europäischen Kommission (EuGH, Rs. C-155/11), in welcher diese erklärt, dass nach der Familienzusammenführungsrichtlinie einem Familienangehörigen nicht allein deswegen der Nachzug verwehrt werden darf, weil er nicht über ausreichende Sprachkenntnisse verfügt?

    b) Teilt die Integrationsbeauftragte die Ansicht, dass die Auslegung des Bundesverwaltungsgerichts in seiner Entscheidung vom 30. März 2010 (Az. 1 C8.09) zur Vereinbarkeit der Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug mit der Familienzusammenführungsrichtlinie im Widerspruch steht mit der Stellungnahme der Kommission in der Rechtssache „Imran“ vor dem EuGH (Rs. C-155/11)?

Es ist nicht Aufgabe der Integrationsbeauftragten, einzelne Stellungnahmen der Kommission oder Urteile oberster deutscher Gerichte im Rahmen von Kleinen Anfragen zu kommentieren. Im Übrigen wird auf die Antwort der Integrations-

beauftragten zu Frage 15 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 17/5732) verwiesen.

Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

20. Sollte nach Ansicht der Integrationsbeauftragten der Gesetzentwurf zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen um einen Anspruch auf Beratung und Begleitung während des Anerkennungsverfahrens sowie um die Einrichtung einer zentralen Stelle, die Qualitätssicherung, Einheitlichkeit und Fairness bei den Anerkennungsverfahren gewährleistet, ergänzt werden?

    Wenn nein, warum nicht?

Nein. Hinsichtlich der so genannten Erstberatung gewährleistet der Bund u. a. ein bundesweit flächendeckendes Netz von Erstanlaufstellen, um den Einstieg in das Verfahren durch Beratung zu erleichtern. Im Rahmen des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ wurden seit Juli 2011 in allen Bundesländern eine oder mehrere Erstanlaufstellen für die Anerkennungsberatung eingerichtet. Einige Länder, so Hamburg, haben bereits selbst solche Anlaufstellen eingerichtet bzw. planen deren Einrichtung. Dieser Schritt ist aus Sicht der Bundesregierung angesichts der differenzierten Zuständigkeiten in den Ländern für berufliche Anerkennung zu begrüßen.

Darüber hinaus ist eine weitergehende Beratung, die sich – über die Anerkennungsverfahren hinaus – auch auf sonstige Aspekte der Arbeitsmarktintegration (z. B. berufliche Sprachförderung, Weiterbildung etc.) bezieht, wichtig. Es gibt jedoch keinen Bedarf für eine zusätzliche gesetzliche Verankerung eines Beratungsanspruchs, da es bereits nach dem SGB III einen Rechtsanspruch auf arbeitsmarktbezogene Beratung durch die Arbeitsverwaltung gibt, die bei Bedarf auch Anerkennungsfragen umfasst. Die Verbesserung dieser Beratung ist u. a. eines der zentralen Ziele des Förderprogramms IQ.

Die länderinterne und länderübergreifende Bündelung von Aufgaben und Verfahrenszuständigkeiten und die Vereinheitlichung des Verwaltungsvollzugs sind die zentralen Punkte der im September 2011 vorgelegten Empfehlungen der 2009 eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Anerkennungsverfahren“ im Rahmen der Qualifizierungsinitiative für Deutschland. Hier sind nach Vorlage des Bundesgesetzes, das die Möglichkeit zur Zuständigkeitsbündelung sowie Instrumente der Qualitätssicherung vorsieht, jetzt in erster Linie die Länder gefordert. Im Bereich der Industrie- und Handelskammern wird es eine zentrale Stelle in Nürnberg geben.

Schließlich werden auch die zuständigen Gerichte über ihre Rechtsprechung zu einer einheitlichen und fairen Anwendung der beschlossenen rechtlichen Regelungen beitragen.

21. Sollte nach Ansicht der Integrationsbeauftragten, in Artikel 1 des Gesetzentwurfs zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz) § 2 Absatz 1 eingeschränkt werden, damit auch bei reglementierten Berufen nicht von folgenden Regelungen des allgemeinen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes abgewichen werden kann:

    - das Prinzip der wesentlichen Unterschiede als Maßstab bei der Feststellung der Gleichwertigkeit,
    - die ergänzende Berücksichtigung von Berufserfahrung beim Ausgleich wesentlicher Unterschiede sowie
    - die Möglichkeit, festgestellte wesentliche Unterschiede durch Absolvierung eines Anpassungslehrgangs oder einer Eignungsprüfung, wobei sich beide auf die festgestellten wesentlichen Unterschiede beschränken, auszugleichen

    (bitte einzeln ausführen)

    Wenn nein, warum nicht?

Die fortbestehenden Abweichungen im Fachrecht waren Gegenstand umfassender Beratungen zwischen den Ressorts und der Integrationsbeauftragten. Aus Sicht der Integrationsbeauftragten ist mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ein tragfähiger und gut vertretbarer Kompromiss gefunden worden, der nun durch den Deutschen Bundestag noch um Evaluierungsregelungen im Bereich der akademischen Heilberufe und Gesundheitsfachberufe ergänzt worden ist. Auch dies begrüßt die Integrationsbeauftragte.

22. Teilt die Integrationsbeauftragte die Ansicht, dass es für das Ziel der sozialen Integration sinnvoll und notwendig wäre, drittstaatsangehörigen Ausländerinnen und Ausländern den Zugang zum Beamtenverhältnis entsprechend der Regelungen für EU-Staatsangehörige zu erleichtern?

    Wenn nein, warum nicht?

Die Integrationsbeauftragte teilt diese Ansicht. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans streben die beteiligten Akteure bereits eine Erhöhung des Migrantenanteils in der öffentlichen Verwaltung an. Die Integrationsbeauftragte weist hinsichtlich der Möglichkeiten der Berufung von Drittstaatsangehörigen in das Beamtenverhältnis darauf hin, dass gemäß Artikel 45 Absatz 4 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union das Gleichbehandlungsgebot bereits gegenüber Unionsbürgern nicht uneingeschränkt gilt. Darüber hinaus bestehen nach dem in Deutschland geltenden Recht bereits jetzt Möglichkeiten, Drittstaatsangehörige in das Beamtenverhältnis zu berufen (vgl. z. B. § 7 Absatz 3 des Bundesbeamtengesetzes).

23. Welchen Handlungsbedarf über das Gesetz zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse hinaus sieht die Integrationsbeauftragte, um sicherzustellen, dass in Deutschland lebende Personen mit ausländischen Qualifikationen tatsächlich von dem Anspruch auf Durchführung eines Anerkennungsverfahrens profitieren?

Nach der Befassung durch den Bundesrat sind in erster Linie die Länder gefragt, das so genannte Anerkennungsgesetz des Bundes umzusetzen. Darüber hinaus sind die Berufsgesetze zu ändern, die in der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder liegen (z. B. für die Ingenieur-, Sozial- und Lehrerberufe). Hierbei wäre ein möglichst einheitliches Vorgehen der Länder wünschenswert, das sich an der Systematik des Anerkennungsgesetzes des Bundes orientiert.

Hinsichtlich der anstehenden Schritte zur Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis und zur einheitlichen Rechtsetzung auch in den Ländern wurden in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Anerkennungsverfahren“ konkrete Vorschläge erarbeitet.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 20 verwiesen.

Darüber hinaus sind berufsbegleitende „Seiteneinsteigerprogramme“, z. B. für den Schuldienst, wie sie in einigen Ländern bereits seit Längerem bestehen, eine gute Möglichkeit, festgestellte Qualifikationslücken zu schließen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333